

安全理事会

Distr.: General
18 January 2012
Chinese
Original: English

2012年1月17日秘书长给安全理事会主席的信

谨回顾我在2011年11月23日安全理事会午餐会上指出，我打算派遣一个评估团去萨赫勒地区评估利比亚危机对该区域构成威胁的范围，以及国家、区域和广大国际社会应对这些挑战的能力。我还提出，当我收到评估团报告后，将安排将报告提交安理会。为此，我谨转递评估团在完成工作后提交给我的报告。

谨提请安全理事会成员注意本信及所附报告。

潘基文(签名)



附件

评估团关于利比亚危机对萨赫勒地区产生的影响的报告

2011 年 12 月 7 日至 23 日

一. 导言

1. 利比亚位于非洲大陆东北部，既被视为阿拉伯国家，也被视为非洲国家。经过漫长的岁月，并由于积累了丰厚的石油财富和大力发展基础设施，以及利比亚已故领导人穆阿迈尔·卡扎菲刻意推行的政策，利比亚成为很多贫困的撒哈拉以南非洲人向往的地方，他们为了躲避冲突，或因为生活条件艰苦而逃离祖国，移徙利比亚，以寻求“更美好的生活”。还有一些人则被利比亚军队征用，担任正规部队军官，或如报道的那样充当雇佣兵，据称因此获得了利比亚公民身份。据报，其中一些人被该政权的安全机构利用，在危机期间对民众进行野蛮的暴力镇压，因此民众对他们恨之入骨。

2. 利比亚危机起因于 2011 年 2 月 15 日的和平示威，但是在政府暴力镇压街头示威活动后，很快转变成国内冲突。为了迅速结束危机，国际社会，包括联合国、非洲联盟、欧洲联盟和阿拉伯国家联盟推出了多项外交举措。但是这些努力未能成功阻止危机升级，从而将利比亚，特别是该国东部地区推向重大人道主义灾难的边缘。

3. 在此背景下，安全理事会通过了第 1970(2011)号和第 1973(2011)号决议，其中除其他外，授权利用“一切必要措施”保护平民。经过多月的激烈对抗，2011 年 10 月 20 日穆阿迈尔·卡扎菲在苏尔特被杀，他领导的政权在暴力中走到尽头。

4. 此次危机的影响波及全世界，但是，其邻国，如阿尔及利亚、乍得、埃及、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和突尼斯却首当其冲，直接面临危机产生的挑战。在相对短的时间内，这些国家的政府，特别是萨赫勒地区国家政府不得不苦于应对蜂拥而至的数十万名精神受创和贫困的回归者，以及从利比亚武库中流入的数目不详且难以估量的武器弹药。尽管回归者的数量和产生的影响因国而异，但回归者的大量涌入显然有可能使得本已岌岌可危的脆弱局势进一步恶化。此外，这些国家直接受到迫在眉睫的粮食安全和营养危机的威胁，从而会进一步影响到该区域的政治、社会和经济形势。

二. 背景

5. 记得在利比亚危机处于最激烈状态时，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、负责利比亚问题秘书长特别代表、非洲联盟、各人权组织和其他机

构对利比亚境内外籍人，特别是撒哈拉以南非洲移徙工人的福利和待遇表示关切。还记得在整个危机期间，安全理事会和非洲联盟对如何解决冲突意见不统一。

6. 秘书长决定向该区域派出有非洲联盟参加的首个评估团，目的是传递下列信息：应声援那些在利比亚危机中承受了不利后果的人； 向该区域发出信号，使人们了解联合国、非洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)与萨赫勒受影响民众站在一起，以及尽管过去存在分歧，鉴于萨赫勒地区所面临挑战的严重性和复杂性，需要有关各方共同努力。这些讯息在该区域引起共鸣，所有领导人都欢迎该评估团，称赞它为新曙光，希望以更加合作和区域性方式，解决该区域面临的问题。

三. 授权

7. 评估团的任务是收集以下信息：(a) 失业回归者，包括移徙工人和离开利比亚的前战斗员以及图阿雷格和图布武装分子大量涌入这些国家，他们的回归正对东道国社区的社会经济和政治稳定产生影响；(b)大量武器流入该区域，小武器和轻武器以及地对空导弹和爆炸物扩散；(c) 这些国家犯罪活动和恐怖主义活动的性质及程度，为对付这些活动正在采取的区域举措；(d) 对安全部门产生的影响；(e) 国家安全部门的行动能力；(f) 司法改革；(g) 为消除经常发生的粮食无保障和营养不良的根源以及处理其他人道主义问题而需要作出的更多努力；(h) 青年人失业；(i) 灾害风险评估。评估团的任务授权还包括评估国家在这些领域的能力，建议联合国和非洲联盟可视国家具体情况采取直接和长期的区域措施，以支持国家、次区域和区域为全面和综合性地应对这些挑战而正在作出的努力，以及广大国际社会为此作出的努力。

四. 构成

8. 赴萨赫勒地区联合国机构间评估团是在负责西非问题秘书长特别代表赛义德·吉尼特的全面指导下部署的。担任评估团团长的是联合国秘书处政治事务部非洲二司副司长 Sam Bassey Ibok ，其副手是非洲联盟驻恩贾梅纳代表 Ki-Doulaye Corentin 大使。评估团由下列各方代表组成：政治事务部 、反恐怖主义执行工作队、反恐怖主义委员会执行局、维持和平行动部 、人道主义事务协调厅、建设和平支助办公室、联合国开发计划署(开发署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)、联合国利比亚支助团(联利支助团)、联合国西非办事处(西非办)、国际移徙组织和非洲联盟非洲恐怖主义问题研究中心。

9. 参加评估团的全体成员名单列于本报告附件一。遗憾的是，主要由于后勤安排方面出现困难，请西非经共体代表参加评估团的原有决定没有实现。不过，评估团在阿布贾西非经共体的领导下举行了多次会议，并从中受益。

五. 工作安排

10. 评估团多数时间都作为一个团组开展工作。由于小组可利用的时间有限和后勤方面存在挑战，协商工作基本上仅限于在五个到访国家的首都进行。

11. 在前往该区域之前，评估团成员有幸听取了秘书长特别代表吉尼特就萨赫勒事态发展所作的全面通报。在到访的每一个首都，评估团成员和联合国国家工作队(阿布贾除外)代表都广泛会见国家政治和军事领导人，包括马里总统、各位总理、部长、议员和民间社会团体，并与部际专题和部门技术工作组协商。此外，评估团成员还参加了 2011 年 12 月 10 日和 11 日民族复兴党在巴马科举办的为期两天的民间社会组织、议员和政府代表会议，讨论利比亚危机在萨赫勒-撒哈拉地区产生的影响。阿尔及利亚、布基纳法索、乍得、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔代表参加了讨论，重点内容是区域对萨赫勒危机各个方面的关切。

12. 访问结束时，评估团代表向特别代表吉尼特和联合国中非办事处特别代表阿布·穆萨做了情况汇报。评估团的行程安排和对话者名单列于本报告附件二。

六. 利比亚危机对受影响国家的政治、安全、人道主义和发展态势造成的影响

13. 虽说利比亚与邻国的关系并非始终平和，但在 1990 年代，卡扎菲政权在萨赫勒地区投入了大量金钱。利比亚成为乍得最重要的经济伙伴之一，并直接大力支持马里和尼日尔的经济，从而部分促进了该区域的福利。利比亚强盛的经济也吸引了主要来自乍得、马里和尼日尔的次区域工人，还有一些则来自毛里塔尼亚和尼日利亚。

14. 综观 2011 年利比亚危机对萨赫勒地区的影响可以看出，受影响的范围和程度取决于地理位置，以及是否与卡扎菲政权签有政治和经济协议。同时还显示，联合国系统及其合作伙伴根据回归者人数、联合国系统在当地的能力以及正在受冲突影响地区实施的方案措施，作出了不同反应。然而，值得一提的是，萨赫勒地区面临的很多挑战在利比亚冲突前就存在了。

15. 该区域国家受利比亚事件影响的程度各异，但是在全区域，某些因素仍然相同和一致。所有与利比亚接壤的国家都有大批回归者涌入，使现有社会结构承受重大压力。与利比亚没有共同边界的一些国家，特别是马里和毛里塔尼亚也有回归者涌入。 回归者大多以男性为主，但是生活在东道国社区的妇女和儿童特别易受伤害，却往往被忽视。妇女在确保就业、获取食物或依靠农业活动维生方面受到很多限制。

16. 从人道主义角度来看，这些国家也受到此次危机的不利影响，特别是此刻正笼罩在粮食安全和营养危机的阴影之下。贫穷、粮食无保障和营养不良的相互影响、普遍存在的干旱和水灾等自然灾害、人口增长、流行病(疟疾、霍乱、脑(脊)膜炎、麻疹和小儿麻痹症)和暴力冲突，加之获取基本社会服务机会有限、国家体制薄弱，这一切已经加重了萨赫勒各社区的脆弱性，增加了对人道主义援助的依赖性。周而复始的粮食和营养危机削弱了家庭的抗压和应对机制。由于整个萨赫勒地带降雨量很小，2012 年收成很可能比前几年更糟，对于普遍存在的粮食无保障和营养不良状况，无疑是雪上加霜。因此，各家庭不得不承受日益加重的粮食无保障负担，应对作为收入来源的汇款减少的现实。

17. 即便没有公开宣布的粮食安全和营养危机，该区域的人道主义需求也是巨大的。据联合国儿童基金会(儿基会)报告，西非和中非五岁以下儿童每年的死亡人数约达 230 万人，其中三分之一以上是死于营养不良。2010 年，萨赫勒地区近 1 000 万人面临严重的粮食危机，859 000 名五岁以下儿童因严重急性营养不良而需要治疗。为此，达喀尔区域机构间常设委员会制订了一项区域战略，目的是加强人道主义援助、恢复和长期发展之间的联系，以打破反复发生危机的循环，为受影响民众制订可持续的解决方案。

A. 人道主义和发展方面的关切事项

对回归者的影响

18. 截至 2011 年 12 月 15 日，国际移徙组织登记的从利比亚回归的人数共 209 030 人，包括 95 760 人返回尼日尔、82 433 人返回乍得、11 230 人返回马里、780 人返回毛里塔尼亚。不过，在这些数字中不包括未得到国际移徙组织援助跨越边界的回归者。根据各国政府的估计，将未登记的回归者计算在内，回归者总数约达 420 000 人，其中尼日尔 200 000 人、乍得 150 000 人、马里 30 000 人、毛里塔尼亚 40 000 人。

19. 国际移徙组织在乍得、马里和尼日尔进行的独立概况分析表明，逃离利比亚的回归者 95%以上是男性，其中大多数人在 20 至 40 岁之间，教育程度很低。他们在农业、建筑、石油和服务行业从事低技能体力劳动。

20. 应该指出的是，大批回归者在冲突前已在利比亚居住了十年以上，而有些人则在利比亚出生、长大，从未回过母国。多数回归者失去存款和财物，是在极端困难的情况下离开利比亚的。有些人在回归途中成为勒索和侵犯人权行为的受害者。除了心理社会创伤外，丧失挣钱和养家糊口的能力而产生的羞耻感和难堪，更是阻碍他们重新融入社会，并妨碍了社会经济的稳定。

对东道国社区的影响

21. 大多数回归者的出生地都在该区域最贫困和最不发达社区。他们的回归使这些东道国贫困社区承受了更多的压力，它们不断面临的挑战包括：农作物和农业经常歉收、粮食无保障、营养不良、经济机会缺失、卫生基础设施和教育服务不足以及社会排斥。某些地区的东道国社区面临冲突危险、犯罪行为和暴力肆虐现象。

22. 对利比亚的劳工移徙是过去东道国社区的一项主要应对策略。这些回归者以往寄往家中的汇款为这些社区的发展做出了重大贡献，并成为危机时的一种生存手段。据国际移徙组织估计，平均每名回归者在母国支助的人数超过 7 人。在粮食安全和营养危机笼罩下，丧失汇款形同当头重棒。与此同时，他们的回归使收留家庭承受额外负担，尤其是在乍得等国，收容社区已经与难民和(或)境内流离失所者分享资源。

对人道主义援助准入的影响

23. 萨赫勒-撒哈拉地区延绵 800 万公里，占据非洲大陆三分之一的面积。这一辽阔领土对人道主义援助准入构成重大的环境和地理挑战。此外，还需要根据该地区居民游牧生活方式的具体实情响应人道主义行动。

24. 萨赫勒地区不断恶化的安全局势，使联合国及其人道主义合作伙伴向受影响民众提供援助和执行任务的能力受到不利影响。结果是，它们暂停了向最脆弱社区提供的免疫接种、营养和其他支助方案。在马里和尼日尔，当局为人道主义行动提供武装护送，但是在乍得和尼日尔，则大量依靠联合国人道主义空运处向社区提供人道主义援助。评估团获知，人道主义空运处的行动经费很快告罄，这将危及已经规划的人道主义行动。评估团还被告知，在某些地区，伊斯兰马格里布基地组织和/或犯罪分子正在填补人道主义真空，据报它们正在国家政体式微或不存在的边远地区提供服务和人道主义援助。伊斯兰马格里布基地组织也许可利用这种局面开辟招募和地方支助网络，以收集信息、供应武器弹药和其他后勤物资。

对当地经济的影响及所涉预算/财政问题

25. 利比亚危机对该区域旅游业产生不利影响。害怕被绑架和对其他安全问题的担忧，使得游客不敢踏足某些国家。这种状况伤害了当地经济，特别是小企业。暂停对马里等国的投资造成更多人失业。而且，危机还导致基本商品价格上涨，原因是必须到更远的港口运货，造成运输费用昂贵。

26. 在尼日尔，国防开支增加了 65%，而社会服务(教育/卫生等)预算却大幅削减。在毛里塔尼亚，评估团获知多数回归者回到其本来的家庭或通过社会声援方案被

接纳。在回归的头几个月，回归者团体不断组织抗议活动(要求工作和更多援助)，随着政府允诺将他们融入社会，紧张气氛似乎得到缓解。

灾害危险和气候变化

27. 萨赫勒地区国家普遍面临脆弱性，原因是它们易受政治、社会经济和自然危害多重脆弱性的影响。最近，在与气候多变性和气候变化有关的变化过程(包括短期影响变成长期影响)中，自然灾害，特别是旱灾和水灾发生的频率增加、严重程度更甚、所涉范围更广，产生了更加明显的影响。模型显然除了人类过度开采自然资源外，气候变化正在引发旱灾周期，导致粮食无保障，进而导致社会动荡。

国家对策

28. 关于回归者，多数人道主义援助的重点是协助安全和有尊严的撤离/运离，包括提供临时住所、食物和保健。该区域各国政府与国际移徙组织和其他人道主义伙伴合作，采取适当措施为本国公民回归提供便利，并提供合作，向通过其领土过境的第三国国民提供保护和协助。有些国家政府和国际组织正计划实施或已在实施为回归者融入社会初期阶段提供便利的社会安置和重返社会方案。但是，在评估团各次会议上重点指出需要进行更全面规划、提供更多资源和采取进一步行动。

29. 关于粮食安全和营养危机，乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔政府已宣布为国家危机，并呼吁国际社会提供援助，以应对不断恶化的局势。与此同时，这些国家的政府制订了应对计划，并开始执行相关活动。

区域对策

30. 2011 年 3 月，西非经共体向埃及和突尼斯派出一个实况调查团，评价逃离利比亚危机的西非公民的境况。接着，西非经共体又制订了一个帮助该区域移徙者返回家园的总费用为 400 万美元的项目，该项目尚未执行。西非经共体也正准备通过其新的人道主义政策，并制订了相关的人道主义行动计划，打算在 2012 年 3 月通过。这将使该区域组织能够协助会员国努力应对粮食无保障和营养不良问题，以及减轻利比亚危机的影响。

建议

31. 立即行动和长期行动建议如下。

立即行动：

(a) 国家一级

- 国际社会应继续支持该区域国家政府和国际移徙组织为确保移徙者安全体面地回归作出的各种努力，并帮助回归者立即获得回归援助并协助受影响的收容社区；

- 包括西非经共体在内的国际社会应进一步支持人道主义伙伴加强备灾工作，以防粮食安全和营养危机不断恶化。当务之急是提供适当的人道主义能力和资源，在做好准备应对萨赫勒地区和受影响邻国的粮食危机的区域战略框架内，支持大规模的应对活动，该战略是设在达喀尔的区域机构间常设委员会为协调人道主义援助而制定的；

- 应在该区域加强联合国和相关的安全系统。此外，各国政府需要为人道主义实体持续进出受影响地区提供便利。由于人道主义空运处的空运飞行仍然是减缓在受影响最严重国家出入挑战的唯一途径，还需要加强与捐助方的联系，确保空运处的飞行获得持续和更大的支持。根据区域评估结果，空运处应扩展在该区域的飞行，以确保将人道主义援助送往最弱势社区。

- 联合国系统、发展伙伴和有关国际组织应支持国家政府的多部门重返社会举措。这些战略应包括超越传统的农牧业和创收活动，大力注重预防冲突、社会融合、社会保护以及向逃离利比亚的回归者和收留家庭提供生计支助。援助还应用来培养非农牧民回归者的能力。现有援助(包括保护活动)应辅之以预防冲突的举措，其重点是消除收容社区与临时收容中心和抵达中心的移徙者之间以及回归者社区内紧张关系的根源。针对回归者原籍社区的预防危机和复原措施将在中短期内发挥作用。还必须促进和加强妇女在社区发展中的作用；

- 有助于萨赫勒地区经济复苏和青年就业的快速而有效的方法是重点实施把对冲突有敏感认识的发展与建设和平相结合的就业密集型基础设施方案。这些方案应考虑到回归者的具体情况以及他们在利比亚居住期间获得的技能；

(b) 区域一级

- 应设想建立一个次区域平台，解决安全、跨界罪犯、人道主义、社会经济和发展问题。应促进国家间的对话，以处理图阿雷格局势并支持跨界和解倡议。

(c) 国际一级

- 主张保护利比亚境内移徙者的人权，包括人身安全权、福利、工作、司法救助和个人财产的保护。

长期行动：

- 确保采用把人道主义和发展举措有效联系起来的地域方式，消除萨赫勒地区经常发生的粮食无保障和营养不良现象的根源，以确保找到可持续的解决方案。应进行生计分析并重点关注稳定和复原红利；

- 加强该区域各国的体制、政策和治理环境，确保其发展计划、政策和方案考虑到气候变化的影响，以促进可持续发展。在妇女积极有效地参与下，开展气候/灾害风险评估，以编写国家和区域短期和长期风险概况并制订区域和多机构全面减少风险方案；

- 方案应更加注重和平、安全与发展的关系，以加强民主、增进和平与促进包容性经济增长和可持续发展。从更长远来说，特别是考虑到回归地区法治结构薄弱，预防冲突和社会融合措施还应该解决社区安全和司法救助问题；

- 非洲联盟、该区域国家政府和有关国际组织应促进在该区域内外国家之间建立劳动力迁移机制，以促进临时迁移、发展和重新安置方案。这项工作应基于自愿的原则，旨在确保作出这种选择的人得到持续保护。

B. 安全问题

军火和武器的扩散

32. 利比亚危机进一步加剧了萨赫勒地区本已岌岌可危的安全形势。所访问的国家政府表示，尽管它们努力控制边界，但是仍有大量从利比亚军火库流出的武器弹药被偷运到萨赫勒地区。据国家官员和国际专家说，这些武器中包括火箭筒、装有防空挡板的机枪、自动步枪、弹药、手榴弹、爆炸物(可变塑料炸药)和(小口径双管)车载轻型高射炮。他们表示，可能有更先进的武器，如地对空导弹和单兵手提式防空系统被转移到该区域。不过，没有提供证据说明它们的存在或回收情况。

33. 某些主管当局表示，其中一些武器是被回归者、特别是冲突期间隶属利比亚正规军或雇佣军的前战斗人员偷运到萨赫勒地区的。其中一些武器可能藏在沙漠中并可能卖给伊斯兰马格里布基地组织、“博科哈拉姆”组织等恐怖团伙或其他犯罪组织。他们还指出一些西非国家的武器贸易量增加。

34. 访问过的一些国家，特别是乍得、毛里塔尼亚和尼日尔的官员表示，自利比亚危机爆发后这些国家实施了严格的安全措施，包括在其边界的战略要地增兵，因此在限制武器入境方面已取得了相对的成功。例如，尼日尔军队和安保部队在与一些回归战斗人员、军火贩运者和伊斯兰马格里布基地组织恐怖分子发生冲突时，设法缴获了涉嫌来自利比亚军火库的武器、弹药和爆炸物(可变塑料炸弹)。

35. 而马里政府代表则告诉评估团，他们与武装回归者，主要是马里图阿雷格人进行对话，鼓励这些人自愿交出武器。

36. 所有国家和国际对话者都强调，必须拟定更好的协调和区域方式，以应对跨界非法运送武器的问题并防止这些武器被用于在萨赫勒地区煽动武装暴力或怂恿在尼日尔和马里进行过去的叛乱活动。

恐怖主义威胁

37. 最近萨赫勒地区的恐怖主义活动和犯罪活动增加，其中包括绑架西方人勒索赎金和与安保部队发生武装冲突。恐怖团伙或犯罪团伙可能招募失业青年，尤其是回归者以及宣扬激进行为的危险越来越大，已成为令人日益关注的问题。

38. 自 2003 年以来，萨赫勒地区有 53 人被前萨拉菲听从真主召唤战斗小组和现在的伊斯兰马格里布基地组织等恐怖团伙劫为人质。伊斯兰马格里布基地组织历来主要在萨赫勒北部地区活动，但最近它把活动范围扩大到该区域其他地方，2011 年初两名法国公民在尼亚美被绑架和最近在马里洪博里和廷巴克图地区发生的绑架事件就很说明问题。一些官员告诉评估团代表说，毒品贩运者与伊斯兰马格里布基地组织成员可能在一些地区进行了某种程度的合作，特别是在马里一些地区非法征税。

39. 尽管各团伙之间显然相互勾结，但是官员们强调，在某些地区伊斯兰马格里布基地组织与一些图阿雷格团伙之间的关系紧张。在这方面，他们提到 2011 年 12 月 19 日阿扎瓦德民族解放运动发言人发表的公告，其中表示该组织打算把伊斯兰马格里布基地组织成员驱逐出他们的领地。据该发言人称，与伊斯兰马格里布基地组织的任何联系都会玷污该组织的名声并妨碍其领地的发展。他表示，如果该组织获得政治和财政支助，他们准备与伊斯兰马格里布基地组织进行战斗。

40. 最近恐怖团伙在该区域扩充势力。这包括 1991 年参加图阿雷格叛乱的一个领导人伊亚德·加利在 12 月 10 日宣布成立安萨尔·埃丁圣战运动，12 月 12 日宣布成立一个新的圣战团体，西非独一和圣战运动。后一个团伙声称对 2011 年 10 月在阿尔及利亚廷杜夫撒哈维难民营绑架 3 名欧洲援助工作者的事件负责。所有国家和国际对话者都强调，鉴于伊斯兰马格里布基地组织在整个区域的流动性极强，必须采用通盘的区域方式打击恐怖主义。

41. 在尼日尔拦截车队的行动中，截走了大量可变塑料炸药(645 公斤)和 445 枚雷管，尼日尔当局声称，截持这些炸药是为了运往马里北部的伊斯兰马格里布基地组织营地。这次截持行动也许表明，恐怖主义组织一直在获取从利比亚军火库中流出的军火、武器和炸药。

42. 评估团代表获悉，曾声称对 2011 年 8 月 26 日恐怖攻击阿布贾联合国大院等行为负责的“博科哈拉姆”组织也被视为对该区域构成威胁。它的存在被该区域大多数国家视为令人关注的问题。例如，在尼日尔南部，青年人的激进思想特别令人关注，对话者说，“博科哈拉姆”组织已在南部积极宣扬其意识形态和开展宣传活动，并在有些地方成功关闭了公立学校。评估团代表还获悉，“博科哈拉姆”组织已与伊斯兰马格里布基地组织建立了联系，2011 年夏天该组织的一些尼日利亚和乍得成员在马里的伊斯兰马格里布基地组织营地接受了训练。“博科哈拉姆”组织的恐怖行动集中在尼日利亚境内，不过，它的 7 名成员是在途径尼日

尔前往马里时被逮捕的，他们携带了制造炸药的资料、传单以及据称他们计划会面的伊斯兰马格里布基地组织成员的姓名和联系方式。尼日利亚当局把该团伙视为是对国家的一种威胁，但与伊斯兰马格里布基地组织没有任何联系，尽管如此，它已经成为该区域各国一个越来越关注的问题。

跨国有组织犯罪，包括非法贩运毒品

43. 撒哈拉-萨赫勒地带长期以来一直是非法贩运活动猖獗的地区，而马里、毛里塔尼亚和尼日尔处于其贩运路线的中心。最近在走私和贩运的物品中出现毒品，鉴于它对该区域造成不稳定的后果，已成为令人进一步关注的原因。该区域的武器流量增加也被视为进一步助长了有组织犯罪和恐怖主义团伙活动。根据马里的一些对话者称，由于武器泛滥，马里北部地区盗窃汽车和武装袭击等犯罪活动增加。

边境管理与合作

44. 该区域边境保护和管制水平差别很大。评估团从乍得和毛里塔尼亚当局获悉，它们甚至在利比亚危机开始之前就已加强了其边境，并派遣了特种军事部队追踪可疑个人和团体的动向。在马里和尼日尔，当局呼吁国际社会协助保护它们边境的安全。许多官员表示，他们并不具备追踪流通中武器的手段，无论这些武器是运往他们国家还是从他们国家过境。他们表示担心大批武器可能隐藏在其境内，并请求协助查找和收缴这些武器。他们还表示担心其边界缺乏利比亚当局的保护。

45. 一些边境地区布满了地雷，尤其是乍得和利比亚之间，特别是在乍得境内的提贝斯提地区，而且许多布雷路线目前都不为人知，这意味着重大危险。乍得政府已请求协助清除这些地雷。

46. 虽然与边境安全有关的问题没有具体纳入国家战略，但评估团获悉，大多数国家的边防当局都缺乏人力和现代化后勤能力。适当的基础设施都不存在，例如检测设备和扫描设备，而且也未使用打击欺诈的智能技术。该区域的海关部门未配备罪行和扣押情况国家数据库。在这方面，评估团获悉，大批回归者都没有适当身份证明。而且在控制大量频繁流动的跨境打工人员方面也存在困难，这些人往往没有身份证明文件。

47. 与邻国对口部门协调巡逻形成了一种良好做法，而且评估团成员获悉，在这方面有一定程度的务实合作。不过，这些举措是有局限的。若干对话者都提到了允许一国安全部队跨越国际边界追击恐怖嫌疑人的“紧追”原则，但其应用却有所不同，而且并不总是依据双边协定。另一个仍然至关重要的问题是要解决靠近边界地区民众的被遗弃感，他们往往认为自己是被遗忘的弃儿。当局请求支持在这些地区建立边防哨所和推动这些地区的发展方案，包括支持建造学校和医疗设施。此外，边境地区也缺少国家机构，包括缺少地方社区警务方案。

警务和司法合作

48. 在与受访国警方和安全部门讨论的过程中，评估团成员注意到，在打击跨国有组织犯罪和恐怖主义方面缺乏国家协调和联络机制。如果没有这样的机制，该区域各国要妥善处理利比亚危机的影响，包括武装暴力的增加，就特别具有挑战性。此外，评估团访问了尼日尔的一支旨在防止和打击恐怖主义、隶属于国家警察总局局长的特种法警部队。这支队伍是落实区域和国际警务及司法合作的一个很好范例。马里和毛里塔尼亚也需要设立类似的法警部门。这种法警部队在专门的反恐检察官领导下开展工作，可以利用司法合作和法治机制在区域和国际层面充分开展合作，包括与国际刑警组织合作。

49. 循司法途径打击恐怖主义是区域和国际合作的一个重要因素。在与官员们会谈的过程中，评估团回顾了联合国和非洲联盟在预防和打击恐怖主义方面的立场以及在尊重人权原则和法治方面坚持最高标准的必要性。此外，西非设立了警务事项合作的两个机制，即西非警察局长委员会和西非经共体安全事务首长委员会。不过，这两个机制的成员仅限于西非经共体国家，而未扩大到阿尔及利亚、毛里塔尼亚和乍得等萨赫勒地区的一些国家。某些国家还就警务合作签署了双边协定，以打击跨国有组织犯罪。

50. 马里司法部官员强调必须加强区域司法合作。这种合作可以通过萨赫勒地区各国区域司法平台的框架加以实现。目前布基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔正在禁毒办支持下搭建这一平台。由于有关刑事事项国际合作的法律框架已经建立，技术援助就应侧重于能力建设。在这方面，评估团指出，大部分问题都是结构性的而且相互之间深度关联，需要通过综合办法加以解决，同时还要尊重旨在加强安全的行动和旨在促进社会经济发展的行动之间的平衡。

51. 鉴于该区域各国不引渡本国国民，评估团指出，这些国家应批准相关的国际反恐文书并将其纳入各自的国内法。此外，应适用 “或引渡或起诉”原则，尤其是在按照有关国际文书、特别是安全理事会第 1373(2001)号决议处理恐怖主义和其他严重罪行方面。安全理事会该项决议要求各国确保将所有被控犯有恐怖主义罪行的人绳之以法。在这方面，一些反恐和打击跨国有组织犯罪的文书也可作为司法合作的依据。

当前对策和现有机制

52. 萨赫勒地区各国为解决该区域的安全问题已设立了一批国家和区域方案及机制。

国家对策

53. 在马里，总统府于 2011 年制订一项应急方案，专门处理其北部地区的局势。这项“北部和平、安全和发展特别方案”由安全和发展支柱构成，目的是为在北

部贫穷和偏远地区改善基础设施和公共服务提供具体援助。该方案还旨在建立一个常设军事和安全存在。这一举措正在国际合作伙伴的财政支持下实施。不过，该举措在实施中和在管理相关问题方面缺少当地社区参与和对话的情况也引起了一些关切。同样引起关切的还有该方案对安全的偏重。

54. 国内安全和民防部与开发署合作，还推出了关于安全与和平民主治理的一项举措，即马里安全与和平共同治理方案，以期通过鼓励与当地社区对话处理好马里境内安全、发展和治理之间的关系。这一举措正作为 2010 年 10 月通过的国家安全政策的一部分付诸实施。有些批评意见认为这两个方案没有得到协调。

55. 此外，马里政府同马里北部图阿雷格社区之间以及图阿雷格不同社区之间加强对话和接触，被认为对于确保在北部有效执行国家方案和恢复国家权力至关重要。

56. 萨赫勒地区数个国家，包括马里和毛里塔尼亚，都已制定了国家综合方案，以处理跨国有组织犯罪和打击洗钱及资助恐怖主义团体的行为。在这方面，尼日尔政府已加强了若干机构，例如巩固和平高级管理局、管制和收缴非法武器全国委员会以及内政部的反恐法警部队。此外，在总理办公厅还成立了一个特设委员会。

区域对策

57. 在区域一级，萨赫勒地区各国建立了区域司法平台，把该区域的司法合作制度化。目前，该平台包括布基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔，而且萨赫勒地区其他国家也有可能加入这一举措。在次区域一级，正在通过由阿尔及利亚、马里、毛里塔尼亚和尼日尔制定的一项联合战略开展反恐努力。布基纳法索、乍得和尼日利亚和将被邀请出席今后的会议，并可能在不久的将来加入这四国的联合战略。该战略提出了安全与发展次区域合作在四个层次上的安排和原则：定期政治磋商、军事合作(联合首长委员会)、情报合作(联合联络局)和经济合作。反恐行动不能仅限于军事行动：警方行动也必不可少。受访国的国家对话者们提到，可能在联合首长委员会框架内设立一个跨撒哈拉办公室，负责处理警务事项方面的区域合作。

58. 2008 年，非洲各国司法部长在拉巴特通过了《反恐怖主义司法互助和引渡公约》，该公约尚待批准。非洲联盟还在考虑是否实行一种全大陆通用的逮捕证，以及是否通过一项关于法律互助和引渡的非洲公约。

59. 西非经共体制订了西非经共体小武器方案，以解决小武器和轻武器在其成员国中扩散的问题。不过，该方案受到批评并被视为效果不彰，预计将在 2011 年底结束。与此同时，西非经共同体处理非法贩毒、有组织犯罪和药物滥用问题的区域行动计划(2008-2011 年)也构成了一件具有相关性的工具，但其实施仅限于西非。

60. 非洲联盟也通过了一批旨在防止和打击恐怖主义的文书。这些文书中有些已获相关国家批准，例如反恐示范法，为加强现有合作提供了一个适当的法律框架。此外，非洲恐怖主义问题研究中心为成员国之间和区域机制之间的互动、合作和信息交流提供了一个论坛。这是通过其国家和区域协调中心网络(大陆反恐预警系统)实现的，评估团这次访问的所有国家都属于这个网络。该中心还采取了步骤，通过技术培训课程和研讨会在一批反恐领域中发展技术专长，向成员国提供技术援助。此外，非洲联盟据报正在研究是否推出一种非洲通用逮捕证。评估团还获悉，非洲联盟也正在考虑是否通过一项关于法律互助和引渡问题的非洲公约。

61. 乍得境内的综合安全分遣队是一个由军事和警务人员混合组成的安全机构，最初是在联合国中非共和国和乍得特派团内创建的，以帮助在国家机构遭破坏的地区确保人道主义行动的安全。这一工具正在通过开发署和联合国难民事务高级专员办事处的一个联合方案继续运作，并需要捐助方的持续支持。

62. 国际社会已设立了全球反恐论坛关于萨赫勒问题的萨赫勒工作组，由阿尔及利亚和加拿大共同主持，并将为该区域各国制定技术援助方案。

建议

63. 立即行动建议如下。

(a) 国家一级

㈠ 国家行为体在联合国以及必要时在广大国际社会的支持下，应该：

- 在整个萨赫勒地区建立控制和维护国家边界(包括小武器和轻武器转让的充分机制，执行收集和销毁非法小武器和轻武器的国家方案；
- 根据安全理事会第 1373(2001)号决议以及相关的区域、大陆和国际文书，执行打击恐怖主义和有组织犯罪的一切法律和行政措施；这些措施还应遵守现有国际人权、难民和人道主义法；

㈡ 国际社会应该：

- 通过能力建设和向相关机构(双边和多边)提供财政援助，协助各国政府打击跨国有组织犯罪和恐怖主义团体。联合国和非洲联盟应明确合作领域，尽早部署这方面的专家；

㈢ 国家行为体在联合国以及必要时在广大国际社会的支持下，应该：

- 鼓励制定国家综合战略，包括在现有国家协调人基础上建立信息汇集中心，以促进信息交流、协调和联合行动；

- 鼓励制定和执行打击恐怖主义的全方位国家战略，包括消除民众不满及执行联合国全球反恐战略(2006 年)。

㈣ 所有国家：

- 应确保保护居住在其境内的移徙者或从其领土过境的第三国国民；

(b) 区域一级

㈠ 区域和次区域机制应该：

- 鼓励开展合作以及执行和加强现有区域安全战略和机制，包括与利比亚当局合作；扩大区域合作范围，将整个区域的所有受影响国家包括在内，以此加强对利比亚危机的影响的管理；
- 确保在双边协议基础上适用紧追原则；
- 鼓励采取行动，增强打击恐怖主义的成效；加强边境管制，包括能力建设和后勤升级；
- 鼓励通过非洲恐怖主义问题研究中心(非盟)、联合联络局、国际刑警组织国家中心局、反恐怖主义委员会执行局和联合国利比亚问题专家组等现有信息交流制度，交流安全信息，特别是与查缴武器有关的信息；

㈡ 非洲联盟委员会应该：

- 继续采取后续行动，协助成员国执行非洲联盟理事会和其他机构的决定以及联合国有关决议；鼓励与联合国相关机关和机构开展协作，特别是与反恐怖主义委员会及其执行局、反恐怖主义执行工作队和禁毒办开展协作；

(c) 国际一级

㈠ 联合国以及双边和多边伙伴应该：

- 根据联合国全球反恐战略(2006 年)、特别是安全理事会第 1624(2005)号决议，支持开展社区间和宗教间对话及促进了解的工作；
- 通过支持青年就业和教育培训等方式，支持采取各种举措，以加强对话，提高地方社区的抵抗能力，以抵制和拒绝恐怖主义的诱惑以及恐怖团体和其他犯罪团伙招募青年的活动；
- 继续支持和加强各国保护边界和清除地雷的能力；

㈡ 联合国系统应定期：

- 加强其安保能力和实地存在；

- 支持和加强全球反恐论坛萨赫勒工作组的举措；
- 鼓励联合国和非洲联盟之间交流相关信息和分析，以增强预警能力；
- 鼓励各国把相关反恐文书的规定和或引渡或起诉原则纳入国内法，尤其是在依照相关国际文书、特别是安全理事会第 1373(2001)号决议对付恐怖主义和其他严重罪行方面。安理会该项决议要求各国确保将所有被指控犯有恐怖主义罪行的人绳之以法；

㈢ 联合国和非洲联盟委员会应该：

- 继续努力调动资源，使非洲移徙工人能够在社会经济方面重新融入自己的社区，其中包括举办认捐会议；敦促利比亚当局确保非洲移徙工人的安全和安保。

七. 结论性意见

64. 危机发生后，数百万经济移徙者，尤其是来自乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔以及其他非洲国家的移徙者被迫逃离利比亚，返回他们当初为了寻找更好的生活条件而离开的社区。瞬时间，该区域各国政府就不得不苦于应对这场危机对本已十分严峻的人道主义、发展和安全局势造成的影响，其中包括回归者涌入、走私源自利比亚武库中的武器、恐怖主义活动、青年失业、毒品和人口贩运以及犯罪活动激增。该区域还面临即将出现的粮食和营养危机。

65. 该区域各国领导人欢迎并赞扬秘书长为部署评估团采取的及时举措。联合国与非洲联盟共同采取行动的象征意义受到广泛赞赏和鼓励。评估团发现，特别是该区域民间社会和政治领导人都十分坦率地迎接所面临的危机。一些国家在最高一级展现出应对这一局势的政治意愿，并承诺为此提供大量资源。

66. 评估团在所到各国注意到，联合国工作队作出的持续多边努力得到高度赞赏。同样，受影响国政府以及联合国系统、非洲联盟、欧洲联盟、西非经共体、国际移徙组织和其他双边和多边利益攸关方也为解决这些问题采取若干举措。此外，人们强烈呼吁联合国支持这些正在进行的举措，并通过在所有级别增强协调一致，寻找加强这些努力的务实、具体途径。这将确保利比亚冲突带来的影响不会加剧已有的紧张局势，从而减轻该区域的安全和社会经济问题。

67. 评估团注意到，各国政府决心应对这些挑战，特别是伊斯兰马格里布基地组织、“博科哈拉姆”组织及其他犯罪团伙以及武器扩散构成的跨国威胁。然而，各国和各区域的能力明显不同，而且总体上十分有限。因此，评估团的结论是，大多数国家无法独力消除这些威胁。解决这些问题的区域机制已经建立，但这些机制还缺乏充分执行任务的手段。然而，该区域各国领导人强调，应在国际社会支持下，提出本国和区域的解决问题方案。

68. 评估团的结论是，为缓解利比亚危机的影响而制定的任何近期或长远战略都应考虑到该区域问题的根源。因此，将评估团的主要建议分为以下几类：

(a) 在国家一级，支持各国政府为正在采取的举措开展能力建设，以应对萨赫勒地区的当前危机；支持联合国国家工作队的努力，特别是在改善人道主义和发展方案执行工作的协调一致方面；

(b) 在区域一级，通过能力建设进程和增强协调安排，确保为加强现有区域机制提供支助。应优先处理边界管制、共享关于跨界活动(如武器和毒品走私)的信息以及人口贩运等问题；

(c) 在国际一级，联合国应带头实施动员国际社会更大力支助萨赫勒地区的方案，以应对人无安全感和不发达等挑战。在这些领域，国际社会开展的全面参与方案(包括速效项目)将有助于解决青年失业问题以及与粮食不安全、营养和造成脆弱的其他根源有关的短期和长期问题；

(d) 此外，建议制定一个总体机制或框架，以协调一致的方式让所有受影响国坐到一起共同讨论并提出解决方案。尽管分属该区域不同的组织(尼日利亚和尼日尔属于西非经共体，乍得是中非经共体成员，毛里塔尼亚不是西非经共体成员，阿尔及利亚属于阿拉伯马格里布区)，但所有国家都愿意作出更加协调一致的努力。此外，在西非办、联阿协调处和联利支助团等联合国在该区域已有的实体中，没有一项首要任务是将广大的萨赫勒地区包括在内。但它们务必成为今后有关萨赫勒问题的任何举措的一部分。

69. 评估团深切感谢该区域各国政府和领导人，他们拨出时间并为评估团执行任务发表见解。成员们还感谢秘书长特别代表赛义德·吉尼特和西非办的同事以及联合国驻地协调员和驻乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日利亚和尼日尔联合国国家工作队对所有参与者的支持。特别是他们在四个萨赫勒国家给予的同事般的慷慨协助为评估团顺利开展工作作出巨大贡献。评估团参与者向西非经共体委员会表示感谢。

70. 最后，机构间评估团成员感谢秘书长和非洲联盟委员会主席为他们提供了参与评估团工作的机会。成员们强烈呼吁联合国、非洲联盟和西非经共体领导人采取紧急行动，带头作出努力，以动员国际社会为执行本报告的建议提供支持。

附件一

成员名单

Sam Bassey Ibok，政治事务部非洲二司副司长——评估团团长

Ki Doulaye Corentin 大使，非洲联盟驻乍得恩贾梅纳联络处主任

Danilson Lopes da Rosa，政治事务部非洲二司政治事务干事

Kasper Ege，反恐怖主义执行工作队政治事务协理干事

Jean-Philippe Morange，反恐怖主义委员会执行局法律干事

Eugenijus Usinskas，意大利布林迪西维持和平行动部边界管理专家

Ely Dieng，建设和平支助办公室安全部门改革股高级政策顾问

Alfred Nabeta，人道主义协调事务厅非洲二司协调和应对科人道主义事务干事

Rudolfo Jocondo Kazimiro，人道主义协调事务厅驻达喀尔区域办事处主任

Max Schott，人道主义协调事务厅驻塞达喀尔区域办事处人道主义事务干事

Jahal Rabesahala de Meritens，日内瓦联合国开发计划署预防危机和复原局早期复原群组工作组全球性协调人

Alexandre Schmidt，联合国毒品和犯罪问题办事处驻达喀尔西非和中非区域代表

Damine Rey，联合国毒品和犯罪问题办事处驻达喀尔预防恐怖主义问题专家

Dah Khattar，联合国毒品和犯罪问题办事处驻努瓦克肖特方案协调人

Nicolas Guinard，联合国西非办事处驻达喀尔安全部门改革科科长兼安全部门改革顾问

Francesc Revuelto-Lanao，联合国利比亚支助团政治事务干事

Igor Cvetkovski，日内瓦国际移徙组织行动和紧急状况部过渡和复原问题专家

Lakhdar Idriss Mounir Lallali，阿尔及尔非洲恐怖主义问题研究中心预警和预防股股长

附件二

行程安排和对话者名单

马里(2011 年 12 月 8 日至 11 日)

国家对话者

马里共和国总统

总理

外交部长

财政部长

预算部长

土地和地方行政管理部长

内部安全和公民保护部部长

国际对话者

巴西、中国、印度、俄罗斯、南非代表

比利时、丹麦、欧洲联盟、法国、卢森堡、荷兰、西班牙、瑞典代表

日本、挪威和瑞士代表

美利坚合众国代表

乍得、尼日尔、毛里塔尼亚、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚、布基纳法索、塞内加尔和几内亚代表

联合国国家工作队

联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际移徙组织、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、开发署、联合国安全和安保部、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、儿基会、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、世界粮食计划署(粮食署)、世界卫生组织(世卫组织)

民间社会

民间社会组织和马里北部社区代表

尼日尔(2011 年 12 月 12 日至 14 日)

国家对话者

司法部长

内政部长

规划部国务部长

国防部副国务部长

文件和国家安全司司长

总理内阁办公室副主任

各技术部委代表

巩固和平高级管理局

非法武器管制和收缴全国委员会

国际对话者

阿尔及利亚、乍得、中国、法国、马里、毛里塔尼亚、美利坚合众国、美国国际开发署和欧洲联盟代表

国际乐施会、红十字国际委员会和医师无国界协会代表

联合国国家工作队

粮农组织、移徙组织、艾滋病署、开发署、联合国安全和安保部、人口基金、难民署、儿基会、人道主义事务协调厅、粮食署、世卫组织

乍得(2011 年 12 月 15 日至 17 日)

国家对话者

总理

外交部长

人权部长

国土管理部长

安全部长

部际委员会

国际对话者

德国、法国、俄罗斯联邦和美利坚合众国代表

联合国国家工作队

粮农组织、移徙组织、艾滋病署、开发署、联合国安全和安保部、人口基金、难民署、儿基会、人道主义事务协调厅、粮食署、世卫组织

毛里塔尼亚(2011 年 12 月 18 日至 19 日)

国家对话者

总理

外交部长

内政部长

经济和发展部长

人权事务部长兼专员

参议院议长

国民议会议长

陆军参谋长

国际对话者

德国、欧洲联盟、法国、冈比亚、日本、俄罗斯联邦、塞内加尔、西班牙和美利坚合众国代表

联合国国家工作队

开发署、联合国安全和安保部、人口基金、难民署、儿基会、人道主义事务协调厅、粮食署、世卫组织

尼日利亚(2011 年 12 月 20 日)

国家对话者

国防部长

区域对话者

西非经共体人类发展和两性平等问题专员

西非经共体负责政治、和平与安全事务专员